




USAL
UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
Facultad de Ciencias Sociales

TRABAJO FINAL DE GRADO

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES



La actual coordinación de políticas públicas e iniciativas no gubernamentales para luchar contra el tráfico ilegal de fauna silvestre en la región amazónica

DE BERNARDI CARLA YANINA ANABELLA

Tutor: Gustavo Lahoud

OCTUBRE 2017

BUENOS AIRES

ÍNDICE

1. DETERMINACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO.....	3
2. OBJETIVOS DEL TRABAJO.....	3
2.1. Objetivo General	3
2.2. Objetivos Específicos	3
3. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	4
4. METODOLOGÍA.....	4
4.1. Concepciones Generales.....	4
4.2. Técnicas de recolección de información.....	4
4.3. Métodos de investigación.....	5
5. MARCO TEÓRICO.....	6
5.1. Estado del Arte.....	6
5.2. Paradigma.....	10
5.3. Sistema Conceptual.....	11
5.3.1. COMERCIO DE FAUNA SILVESTRE.....	11
5.3.2. LEGALIDAD E ILEGALIDAD.....	11
5.3.3. SUSTENTABILIDAD/SOSTENIBILIDAD.....	12
5.3.4. REGIMEN INTERNACIONAL.....	12
5.3.5. INTERDEPENDENCIA.....	13
5.4. Marco Geográfico y Político: región amazónica.....	14
5.4.1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL ESTUDIO.....	14
5.4.2. CONFORMACIÓN POLÍTICA.....	15
MAPA 1: Conformación política.....	16
5.4.3. BIOMA.....	17
MAPA 2: Contorno de la Amazonia según criterio hidrográfico.....	18
MAPA 3: Contorno de la Amazonia según criterio ecológico.....	19
MAPA 4: Contorno de la Amazonia según criterio político-administrativo.....	19
6. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DEL TRÁFICO ILEGAL DE FAUNA.....	20
7. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL.....	25
7.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).....	25
7.1.1. ANTECEDENTES.....	25

7.1.2. FIRMA DEL CONVENIO.....	28
7.1.3. CONTENIDO Y PRINCIPALES PUNTOS.....	29
7.2. Convenio sobre Diversidad Biológica.....	31
7.2.1. ANTECEDENTES: ENTRE CITES Y RIO 1992.....	31
7.2.2. CUMBRE DE LA TIERRA, RIO DE JANEIRO 1992.....	32
7.2.3. CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA.....	33
8. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES	
EN LA REGIÓN AMAZÓNICA: NIVEL NACIONAL.....	36
8.1. Brasil.....	36
8.2. Colombia	44
8.3. Venezuela.....	54
8.4. Perú.....	63
8.5. Ecuador.....	71
8.6. Cuadro 1: matriz de resumen de los países analizados.....	78
9. POLÍTICAS REGIONALES.....	80
9.1. Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Organización de Estados Americanos (OEA).....	80
9.2. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.....	83
9.2.1. NORMATIVA: TCA.....	83
9.2.2. LA OTCA Y EL TRÁFICO.....	84
10. POLÍTICAS INTERNACIONALES.....	87
10.1. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.....	87
10.2. Organización de las Naciones Unidas.....	88
10.3. International Consortium on Combating Wildlife Crime (ICWC).....	90
11. INICIATIVAS NO GUBERNAMENTALES.....	94
11.1. World Wildlife Fund.....	94
11.2. TRAFFIC.....	99
11.3. En Brasil: caso RENTAS.....	101
11.4. En el resto de la región amazónica.....	103
12. CONCLUSIONES.....	105
13. BIBLIOGRAFÍA.....	111
14. ANEXOS.....	114

1. DETERMINACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO

¿Cuál es la actual coordinación de políticas públicas e iniciativas no gubernamentales, a diferentes niveles, para luchar contra el tráfico ilegal de fauna silvestre en la región amazónica?

2. OBJETIVOS DEL TRABAJO

2.1. Objetivo General

Identificar las políticas públicas e iniciativas no gubernamentales, y su coordinación, en relación al tráfico de fauna en la región amazónica.

2.2. Objetivos Específicos

- Reconocer las políticas gubernamentales regionales y nacionales de Brasil, Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador respecto al tráfico de fauna ilegal en la región.
- Analizar la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y su aplicación.
- Identificar otros instrumentos normativos relevantes para la problemática.
- Establecer la importancia de las ONG y otros actores en la implementación de regulaciones.

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

3. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La presente tesina es de carácter descriptivo y corresponde a un estudio de tipo transversal. A partir de que en ella se analizan variables establecidas en acuerdos, políticas públicas e iniciativas no gubernamentales consideradas en el tiempo presente.

4. METODOLOGÍA

4.1. Concepciones Generales

La metodología aplicada a la investigación es, fundamentalmente, cualitativa.

Se considera que el tema central de la de tesis se identifica con los conceptos internacionales y las conclusiones formuladas por los acuerdos internacionales, las ONG y las políticas regionales en materia de seguridad ambiental.

A partir de esto se consideran principalmente las visiones de las teorías neoliberales; en las que sus partidarios reconocen que las diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencia entre Estados y las sociedades van en aumento, y, sobre todo, porque es uno de los pocos enfoques internacionales que destaca al medio ambiente en sus agendas.

4.2. Técnicas de recolección de información

Se utiliza la herramienta de consulta de fuentes. La misma está relacionada al análisis interpretativo de la bibliografía relativa a acuerdos y organismos internacionales, a legislaciones nacionales, y a los documentos e informes publicados sobre tráfico ilícito de fauna. Además, la entrevista focal se constituye como otra herramienta metodológica, la cual permite reforzar las ideas planteadas en este trabajo.

Como referente nacional e informante clave, corresponde agregar en este marco los documentos y entrevistas comprometidas por el museólogo y naturalista Claudio Bertonatti, que trabajó durante casi 30 años desde la Fundación Vida Silvestre Argentina, dirigió la Reserva Ecológica Costanera Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y fue director del Zoológico de Buenos Aires. Durante años estudió y denunció el tráfico de fauna, y es un experto de consulta nacional e internacional sobre el tema.

4.3. Métodos de investigación

Para alcanzar los objetivos, se sigue la siguiente sistemática:

a) Para describir las iniciativas gubernamentales nacionales de Colombia, Venezuela, Brasil, Ecuador y Perú respecto al tráfico de fauna ilegal en la región definida por el marco teórico se registran y analizan las políticas establecidas, sus principales legislaciones sobre la materia y las que influyen en la misma, las redadas policiales publicadas y los informes oficiales. Éstos están disponibles en los sitios webs oficiales de los gobiernos nacionales y los medios de comunicación, además de los informes que generan las organizaciones no gubernamentales y publicaciones especializadas de otros organismos. También se incluye a las iniciativas gubernamentales realizadas en conjunto con otras instituciones.

b) Para conocer la aplicación de la CITES y otros instrumentos normativos relevantes para la problemática se analiza el texto de la Convención y los informes que genera el organismo y los países Parte sobre su aplicación. Con “aplicación” refiero al nivel de compromiso con la temática, representado también por los reclamos de organismos no gubernamentales; analizado a lo largo de todo el estudio. Los otros instrumentos normativos relevantes son las cooperaciones internacionales o regionales, representadas en tratados, convenios o reuniones ambientales influyentes.

c) La teoría neoliberal, caracterizada en el trabajo de Robert Kephone y Joseph Nye, reconoce múltiples canales de intercomunicación en las sociedades, y al respecto de esto, para establecer la importancia de las ONG y otros actores en la implementación de regulaciones, se analizan las operaciones en conjunto con fuerzas policiales en materia de investigación, las propuestas generadas que se realizaron concretamente, y el activismo civil para informar, investigar o prevenir.

5. MARCO TEÓRICO

5.1. Estado del arte

Durante los últimos años se ha aprendido cuán importante es la Amazonia para el bienestar de la humanidad al reconocer sus innumerables servicios ambientales que sustentan la seguridad de alimentos, agua y energía en la región, además del equilibrio climático que otorgan sus bosques a nivel global.

Se han estudiado ampliamente las características, los beneficios, y las presiones que sufre la biodiversidad de los países amazónicos desde un enfoque de interdependencia, es decir, la Amazonia como un todo. Se destacan numerosos informes y estudios desarrollados por organismos internacionales, y publicaciones de las ONG ambientales, no así, estudios teóricos individuales.

World Wildlife Fund (WWF) ha sido una fuerza importante de cambio positivo en la Amazonia, y ha sido pionero en promover un enfoque integrado y transfronterizo de la conservación a escala del bioma. “Amazonia Viva” (2016) es un informe de progreso y una revisión de las principales tendencias. Ilustra las lecciones aprendidas en el trabajo regional de WWF en la Amazonia en años recientes, y hace recomendaciones sobre los pasos críticos que se deben seguir en la conservación, describiendo y compilando las presiones ambientales que sufre la región.

El informe GEO Amazonia (2009), del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, desarrolla las Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonia con el trabajo y la participación de aproximadamente 150 científicos y expertos de todos los países amazónicos.

Bajo la metodología específica GEO (Global Environment Outlook) el citado informe ofrece una evaluación completa e integral del estado de este ecosistema de trascendencia global. Concentrándose, sobre la base de la evidencia científica, en el hecho de que la Amazonia es una región heterogénea, de grandes contrastes, tanto en los aspectos físico-geográficos y de riqueza natural, como en los aspectos socio-culturales, económicos y político-institucionales. Las diferencias llegan a evidenciarse inclusive en el estudio de la denominación de Amazonia (mientras que en algunos países de la región se acentúa la última sílaba, “Amazonía”), o el área que ella comprende. Los resultados

del GEO Amazonia evidencian que el llamado efectuado en Amazonía sin mitos (1992), que proclamaba esta heterogeneidad, aún se mantiene vigente.

Para el foco del presente estudio, el de las políticas gubernamentales y las iniciativas de otras organizaciones, el informe concluye que las políticas públicas relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales, las características del funcionamiento del mercado, y la aplicación de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo sostenible, son tres determinantes de las perspectivas ambientales futuras de la Amazonia. Reconoce que existe un avance alrededor de instrumentos para la gestión ambiental amazónica. Durante la última década, y en el marco de un proceso de integración, articulación y descentralización en los diversos países, se han implementado una serie de instrumentos nacionales orientados al manejo planificado de la Amazonía. El estudio GEO describe que, por lo general, los países cuentan con planes de desarrollo sostenible, estrategias de desarrollo regional, instrumentos de zonificación ecológica económica, así como programas y proyectos regionales, entre otros; pero en muchos casos la carencia de recursos financieros y la superposición o poca precisión en las competencias de gobiernos nacionales, subnacionales y locales, impiden avanzar más rápidamente en la aplicación de estos instrumentos.

Por su parte el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, junto con INTERPOL, estudiaron en 2014 la crisis de los delitos contra el medio ambiente, como amenazas al desarrollo sostenible, procedentes de la explotación y el comercio ilegal de recursos forestales y de fauna y flora silvestres (Nellemann, Henriksen, Raxter, & Ash, 2014). Es una evaluación de Respuesta Rápida para aportar algunos de los datos más recientes, análisis e informaciones más completas con respecto a este fenómeno.

El informe del PNUMA se centra en las consecuencias de largo alcance de este tipo de delitos contra el medio ambiente al que nos enfrentamos en la actualidad. Según éste, la situación ha empeorado hasta tal punto que, hoy en día, ya se reconoce que los impactos del comercio ilegal de fauna y flora silvestres van mucho más allá de los impactos estrictamente ambientales. Se están socavando gravemente tanto las economías como los medios de subsistencia, la buena gobernanza y el Estado de derecho. Incluso, la seguridad de algunos países y comunidades se está viendo afectada: el informe destaca en qué medida los delitos forestales y contra la fauna y flora silvestres, incluidos los relacionados con recursos tales como el carbón vegetal, representan un medio de financiación potencialmente significativo para los grupos paramilitares y terroristas.

Ambas organizaciones reconocen que es necesario aplicar una respuesta global y holística para apoyar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales realizados, reforzando y sincronizando las iniciativas que tengan como objetivo una legislación ambiental coherente, la mitigación de la pobreza y una reducción de la demanda.

Por otro lado, "Trading Nature", un estudio de Dilys Roe con el apoyo de WWF, genera un reporte con casos de estudio, sobre la contribución del comercio de fauna silvestre para un modo de vida sustentable y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este estudio demuestra cómo la conservación de especies contribuye al desarrollo sostenible, al aportar a la seguridad alimentaria, proporcionando remedios sanitarios accesibles y creando alianzas comerciales valiosas con los países importadores, de manera que el comercio sostenible de vida silvestre puede ser fundamental para el logro de muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Establece cómo el "saqueo" al por mayor de los recursos naturales agotará las poblaciones de vida silvestre y privará a las comunidades pobres de recursos naturales esenciales a largo plazo, además de provocar la degradación del medio ambiente. Por lo tanto, si bien el comercio sostenible de vida silvestre puede ser positivo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuando se encuentra en niveles insostenibles o en gran parte ilegales, representa una amenaza significativa para su logro. Trata de cómo las sociedades pueden conciliar estas contradicciones y minimizar los riesgos que plantea el comercio de vida silvestre. Los factores críticos incluyen el establecimiento de apropiados regímenes de propiedad y tenencia de vida silvestre, el desarrollo de medios para mejorar la producción silvestre y el uso de procesos de certificación para identificar los bienes de vida silvestre que se derivan de manera sostenible.

En los niveles nacionales, estudios específicos sobre el tráfico de ilegal de fauna se han llevado a cabo también en lo que va de este siglo. El 1º Informe Nacional sobre el Tráfico de Fauna Silvestre¹ (2001), de la organización no gubernamental brasileña RENCTAS, otorga por primera vez un estudio completo sobre la comercialización ilegal de fauna silvestre en Brasil. Un análisis de la historia del uso de la fauna silvestre, la cantidad de los animales traficados, los puntos de venta, los valores de los animales vivos

¹ 1º Relatório Nacional sobre o Tráfico de Fauna Silvestre

en el mercado internacional, y las acciones desenvueltas para su combate, son parte de los factores analizados.

La Coordinación de Operaciones de Ejecución, del Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, presenta un trabajo que da una visión nacional más actual sobre los esfuerzos para combatir el tráfico de animales silvestres en el país. Así, a través de este trabajo formulado con la información existente del organismo, analizan el número de confiscaciones e identifican un mapa de los Estados brasileños donde hay mayores esfuerzos contra el tráfico de animales salvajes, así como las especies más confiscadas.

Retomando la línea del estado de los estudios amazónicos, la Organización Del Tratado de Cooperación Amazónica, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Regional Conjunta para el Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad Amazónica, realizó una consultoría para conocer la dinámica del tráfico de biodiversidad, y las acciones de monitoreo y control del tráfico de fauna y flora en la amazonia. Es el único informe que identifica las mayores limitaciones que afrontan los países miembros de la OTCA para adelantar actividades de monitoreo y control al tráfico en la región. Al mismo tiempo, se identifican de manera preliminar, las medidas más urgentes a desarrollar por los países para fortalecer la capacidad institucional y de gestión en torno a las actividades de tráfico.

Al respecto de la revisión bibliográfica realizada, se observa que en estos estudios e informes, el enfoque más utilizado ha sido el que busca demostrar la relevancia estratégica de la biodiversidad amazónica, la necesidad de su conservación y uso sustentable, y la gravedad de las presiones que ésta sufre, entre las que se encuentra el tráfico de fauna silvestre.

Esta tesis compila de la manera más aproximada posible, el desarrollo de estrategias políticas y la existencia de legislaciones, que buscan disminuir, controlar o erradicar el comercio ilícito de biodiversidad en la región. Aportando a una perspectiva integradora, que sistematice el conocimiento desarrollado a lo largo de la investigación, viendo más allá de la recopilación, aplicando la comparación, para alcanzar un mayor entendimiento del fenómeno del comercio ilegal de fauna silvestre en la Amazonia.

Es decir, los estudios se han centrado en la dinámica del problema, pero no en las políticas al respecto en un marco regional, bajo la formación internacionalista, significando aporte al panorama de las medidas contra esta problemática en la Amazonia.

5.2. Paradigma

El enfoque neoliberal de las Relaciones Internacionales adopta la idea de que las diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependientes entre Estados y sociedad van en aumento. Reconocen la existencia de múltiples canales conectando las sociedades, en cuanto a relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; al mismo tiempo que nos facilita una agenda de las relaciones interestatales consistente en múltiples problemas que no están ordenados en una jerarquía clara y consistente. Esta ausencia de jerarquía entre los problemas significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda. (Kehone & Nye, 1988)

Incluso, durante los últimos treinta años, y especialmente desde la Conferencia de Estocolmo en el año de 1972, los temas ambientales han pasado a ser una prioridad en la agenda de la comunidad internacional. De esta forma, se ha generado mayor conciencia sobre la gravedad de la degradación ambiental y la creciente disminución de la diversidad biológica, consecuencia directa del uso no sostenible de los recursos naturales. (Hernández Chávez & Linares Hamann, 2006)

Así mismo, las relaciones internacionales están reguladas por convenciones, regímenes y organizaciones internacionales. La cooperación internacional se acentúa con el paso de los años: en un mundo de múltiples problemas imperfectamente relacionados, en el cual las coaliciones son transnacionales y transgubernamentales, el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente. Ellas contribuyen, en particular, a establecer la agenda internacional; actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles (Kehone & Nye, 1988, pág. 54). El liberalismo institucional da énfasis al desarrollo de convenciones, las cuales, excluyen ciertas áreas de la competición y se enfocan en otras determinadas.

5.3. Sistema Conceptual

5.3.1. COMERCIO DE FAUNA SILVESTRE

El diccionario de la Real Academia Española define **fauna**, como el conjunto de animales de un país, región o medio determinado. El Código de Recursos Naturales de Colombia, entiende por **fauna silvestre** el conjunto de animales que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante regular o que han regresado a su estado salvaje, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático. (art. 249).

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) define **comercio** como exportación, reexportación, en tanto ya fue previamente importado; importación o introducción procedente del mar, que refiere al traslado a un Estado de especímenes de cualquier especie capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado.

Al mismo tiempo, define **comercio interno** como toda actividad comercial, incluyendo, sin limitarse a ello, la venta y la adquisición, dentro del territorio bajo la jurisdicción de un Estado Parte de la CITES.

Tomando estas definiciones, y a modo de recorte teórico, refiero en el presente trabajo al “comercio de fauna silvestre” como a aquel comercio de especies de animales vivos silvestres, sin incluir los obtenidos por medio de la pesca.

5.3.2. LEGALIDAD E ILEGALIDAD

Se define **tráfico ilegal de vida silvestre** como cualquier crimen relacionado con el medio ambiente que implique el comercio ilegal, el contrabando, la caza furtiva, la captura o recolección de especies en peligro de extinción, la vida silvestre protegida (incluidos animales y plantas sujetos a cuotas de cosecha y regulados por permisos), derivados o productos de los mismos (South & Wyatt, 2011).

El foco del estudio en el tráfico de animales específicamente, deriva de las dos principales razones por las que éstos desaparecen: en primer lugar, lo que se busca conocer en este estudio, se encuentran las causas directas como la caza furtiva y la comercialización de especies amenazadas y protegidas. Y, en segundo lugar, desaparecen